

デジタル市場競争会議（第6回）議事録

1. 開催日時：令和4年4月26日（火）7:38～8:02

2. 場所：官邸4階大会議室

3. 出席者：

松野 博一 内閣官房長官

山際 大志郎 経済再生担当大臣

牧島 かれん サイバーセキュリティ戦略本部に関する事務を担当する国務大臣

兼 個人情報保護委員会に関する事務を担当する内閣府特命担当大臣

兼 デジタル大臣

若宮 健嗣 内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）

兼 公正取引委員会に関する事務を担当する内閣府特命担当大臣

中西 祐介 総務副大臣

萩生田 光一 経済産業大臣

古谷 一之 公正取引委員会委員長

依田 高典 京都大学大学院 経済学研究科 教授

北野 宏明 株式会社ソニーコンピュータサイエンス研究所 代表取締役社長

白坂 成功 慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科 教授

泉水 文雄 神戸大学大学院 法学研究科 教授

松尾 豊 東京大学大学院 工学系研究科 教授

4. 議事

・モバイル・エコシステムに関する競争評価 中間報告（案）について

・新たな顧客接点（ボイスアシスタント及びウェアラブル）に関する競争評価 中間報告（案）について

5. 配布資料

資料1 モバイル・エコシステム及び新たな顧客接点（ボイスアシスタント及びウェアラブル）に関する競争評価 中間報告（案） 説明資料

資料2 モバイル・エコシステムに関する競争評価（案） 概要

資料3 新たな顧客接点（ボイスアシスタント及びウェアラブル）に関する競争評価 中間報告（案） 概要

資料4 モバイル・エコシステムに関する競争評価 中間報告（案） 本体

資料5 新たな顧客接点（ボイスアシスタント及びウェアラブル）に関する競争評価 中間報告（案） 本体

○山際経済再生担当大臣

それでは、ただいまから「デジタル市場競争会議」を開催いたします。

本日の議題は、モバイル・エコシステムに関する競争評価 中間報告（案）及び新たな顧客接点であるボイスアシスタント及びウェアラブルに関する競争評価 中間報告（案）についてでございます。

本日は、お手元にある概要資料に即して説明させていただきます。その他の資料は配付を省略させていただいております。

それでは早速、事務局から説明をお願いします。

○成田審議官

事務局の成田と申します。よろしくお願ひ申し上げます。

お手元でございます資料1というパワーポイントの資料に沿って御説明申し上げます。

まず、モバイル・エコシステムについてであります。1枚紙をおめくりいただきまして、右上に2ページとあるスライドを御覧ください。

問題意識でございますけれども、これまでオンラインモールなどの個別のデジタル市場に着目して検討を様々行ってまいりましたが、今回、デジタル市場における懸念を構造的に捉える必要があるということで、スマホをベースとしたモバイル・エコシステム全体を捉えた競争評価を行うことといたしております。

左下を御覧ください。絵がございますけれども、一番下から端末・ハードウェアと書いてあります。これがスマホになります。その上にハードとソフトをつなぐOSと言われるものがございます。その上のレイヤーにアプリストア、ブラウザといった様々なサービスのゲートウェイとなるレイヤーがございます。そして、その上のレイヤーで多様なアプリベンダーやウェブサービス事業者がこうして形成された基盤の上でサービスを展開しているといった構造になってございます。

右の絵にございますように、AppleとGoogleによる2つのエコシステムが形成されているといった状況になってございます。

次のスライドを御覧ください。

現状に対する認識でございます。1つ目の●の3行目にありますように、主要なレイヤーはそれぞれ2社の寡占状況となっているという状況でございます。

この結果、2つ目の●にございますように、プラットフォーム事業者は様々なルール等の設定を行うことができるために、例えば各レイヤーでの強みをレバレッジにして、各レイヤーでの自らの地位を強化するといったことが可能となっており、これらが複合的・相乗的に作用することによって、エコシステム全体における影響力が強化・固定化され、結果として様々な懸念が指摘されているといった状況に至っていると認識してございます。

次のスライドを御覧ください。4ページ目でございます。

では、こういった姿を目指すべきなのかということでございますけれども、上の箱の1行目にございますように、モバイル・エコシステム内の各レイヤーにおいて多様な主体に

よるイノベーションや消費者の選択の機会が確保される。こういったことを目指すべきではないかということで、下の箱にございますように、基本的な考え方として、1つ目の○にありますように各レイヤーにおける競争圧力を高めるような対応、そして、2つ目の○にありますようにほかのレイヤーに及ぼす行為、例えば自社優遇といった行為、こういった行為に対する一定の牽制を行う。この2つを組み合わせるといったらどうかと整理させていただいております。

次のスライドを御覧ください。

今回、内外の様々な事業者からヒアリング等を行うことによって、27個の課題が出てきておりますけれども、それらを4つの行為類型に整理させていただいております。

それに対してそれぞれの課題について対応のオプションを提示するといった形にしております。

まず左上でございますけれども、エコシステム内のルール設定・変更に関する問題でございます。例えば2つ目ではありますが、アプリストアにつきまして、7番にありますように、現在、アップルは自社のアプリストアの利用しか認めていないという状況になってございます。これに対して他のアプリストアの利用も認めるべきではないかといったようなオプションを提示させていただいております。

右上、2つ目でございますが、デフォルト設定あるいはプリインストールと言われている問題でございます。スマホを買ってくると、最初から、例えばAppleであればAppleのブラウザが入っているといった状況になっておりますが、ほかのブラウザの特徴をユーザーに知らせるような選択画面を示すといったオプションを提示しております。

3つ目はデータに関する問題でございます。OS、アプリストア、ブラウザといったところでは、例えば、どういったアプリがどういうふうに使われているのか、どういうものが人気があるのかといったデータも取れてしまうのではないかと。そういったデータを使って、第三者のサービスと同じものを自社で展開してしまうといった懸念がございます。これに対して社内で情報遮断といったオプションを提示させていただいております。

4つ目、右下でございますけれども、諸機能へのアクセスに関する問題であります。ハードやOSの機能に対して、アクセスについてイコールフィッティングを図るといったオプションを提示させていただいております。

10ページに飛んでいただけますでしょうか。

ただいま御紹介いたしました様々な対応策のオプションでありますけれども、基本的に現行の法的枠組みの制約にとらわれずに方策を検討することといたしました。その際、諸外国の動きにも留意しながら検討を行うことといたしております。ただし、3つ目の○にございますように、今回提示する対応策のオプションはあくまでもオプションということで、これらのオプションに対する御意見を広く関係者から集め、最終報告に向けて議論を深めていくためのものと整理させていただいております。

それから、ページをさらに飛んでいただきまして、14ページ目を御覧ください。

2つ目のテーマでございます。新たな顧客設定に関する競争評価でございますが、まず問題意識として、四角枠の箱の一番上でございます。デジタル市場においては新たな顧客接点の獲得・拡大の競争が行われております。しかしながら、2つ目のポツでございますけれども、この際、既に強力な顧客接点を有する事業者が優位となって、この結果、既存の顧客接点における様々な競争上の懸念が固定化してしまうおそれが懸念されております。

他方で、これらの市場は発展途上でございますので、過度に市場に介入するとイノベーションや市場の成長そのものを阻害してしまうおそれもございます。このバランスをどうとるかといったことがこのテーマの課題でございます。

今回、下の絵で御説明申し上げますけれども、様々出てきた問題について2つの問題として整理をしております。

まずはこの青い部分でございます。例えばボイスアシスタントと言われるものにつきましては、このボイスアシスタントを提供する事業者間の競争を確保する。これについては現時点からしっかりと対応をとっておくべきと整理をしております。

それに対して、大きく2つ目の課題として、この上で連携するアプリや機器などを提供する事業者の懸念でございますけれども、今、1つ目で申し上げましたボイスアシスタントの事業者間の競争が成り立てば、どのボイスアシスタントと連携をするか選択がございますので、懸念が和らぐだろうといったことで、こちらのほうはすぐには強い介入をしないといった整理をさせていただいております。

こちらについてもオプションを提示して広く意見を集めることといたしております。

私からは以上となります。

○山際経済再生担当大臣

ありがとうございました。

それでは、意見交換に入ります。

白坂議員から順にコメントをお願いいたします。

○白坂議員

慶應大学の白坂と申します。本日はよろしくをお願いいたします。

今回の検討結果というものは、まさにデジタルがもたらす新しい産業構造において、いかに適切に競争環境を維持していくかという課題設定かと思えます。

デジタルの特徴というのは、まさに今日説明がありましたが、構造的に縦にレイヤー構造を積み重ねていくものと、あとはデジタルはつながりますので横に広がる。この2点になりますが、このような中で、実際は一社が独占するのは消費者にとっては短期的には利便性が高いのです。なので、市場からの改善圧力は働きません。しかしながら、中長期的に見ますと、これがイノベーションを阻害して、結果的に消費者に対して不利益になる。こういったことにはいかに対応するかということかと思えます。

まず、モバイル・エコシステムに関する検討はレイヤー構造のほうの課題かと思っております。このレイヤー構造のほうは、基本的にはある特定のレイヤーを支配的に企業が持つ

たときに、いかに他のレイヤーに対して強い制御力を持つか。あるいは自分がここを持ったから、別のレイヤーに自分が出て行って、そこを独占してしまう。こういった2つの課題に対する対応を4類型という形でまとめていただいたかと思います。

「他のレイヤーに対する強い制御力を持つ」ことは、ほかの産業でもこれまでもあった話でして、これは規制してきたものであります。一方で、「他のレイヤーに自社（つまり、あるレイヤーを支配的に独占する企業）が参入し、自社優位性を作る」というのはなかなかほかの産業ではなかったのですが、まさにデジタル、ソフトウェア産業に特有な課題かと思えます。

新たな顧客設定は横串に広がっていくというものの課題になります。Society5.0をはじめとして、国内で新たなデジタル産業を検討するときには相互運用性というものを定義しまして、いろいろな会社が参入できるようにするというをおこないます。現状ではモバイルではまさに自分の強みを横に広げていこうということをやろうとしていることが出ている。こちらはやはり横に広がる懸念というものかと思えます。

今回の中間報告ではこれらの課題をまとめまして、対応オプションというものを示しています。これに広く意見を求めるという現在の状況ですので、今回事務局で検討した部分だけではなくて、広く世の中から出てきてくるオプションに対する懸念あるいは意見に対して、これをまとめていくことがすごく重要と思っています。

もう一つは、やはりこのデジタル市場というのはすごく変化が早い市場ですので、いかにガバナンスを固定化させないで、状況変化にうまく対応することをハードローとソフトウェアを組み合わせるといって持つていくか。この市場の変化にアジャイルに対応していくということを期待したいと思えます。

以上になります。

○山際経済再生担当大臣

ありがとうございました。

松尾議員、お願いいたします。

○松尾議員

まず、この中間報告案ですが、極めてレベルの高いものだと思います。エコシステム全体のレイヤー構造とそこにおける複合的な影響力を明らかにして、その中での課題の類型化、対応の可能性を示しているわけですが、非常に難しい問題を極めて適切に捉えていると思えます。

この報告書を取りまとめられた事務局、あと、これは36回にわたってワーキンググループをやっていますけれども、その関係者の方々に感謝いたします。

その上でですけれども、様々な課題、対応のオプションが挙げられていますが、本質的にはプラットフォーム事業者はアプリ開発者とかユーザーに比べて圧倒的な情報の非対称性があります。プラットフォーム事業者の中で何をKPIとしてユーザーインターフェースやアルゴリズムの開発をしているのかというのは、本質的には正確に知る由がないという中

で、結果的に生み出されるユーザーの挙動は大きな影響になって出てきますので、本質的には課題解決が難しいのですが、粘り強く答えに近づいていかなくてはいけないという認識の下で、継続的に対話を進めていく必要があると思っています。

もう一つ、ボイスアシスタント、ウェアラブルという今後非常に重要になるであろう点を取り上げて議論していて、この点もすばらしいと思いますが、特にボイスアシスタントに関しては、昨今、人工知能の技術的發展で大規模な自然言語モデルというものが開発されていまして、これが非常に急速に進んできております。今後、ボイスの活用というのも大きくなってくるとお思いますので、そのときにいろいろなプレーヤーが適切に競争できるように、例えばプラットフォーム事業者だけがローデータ、生データを使えるというような状況はやはり競争上好ましくないと思いますので、そういった辺りのルール整備を早い段階から進めていくということは大変重要であると考えます。

以上です。

○山際経済再生担当大臣

ありがとうございました。

続きまして、北野議員、お願いいたします。

○北野議員

北野でございます。

非常に包括的であり精緻な中間報告がまとまりましたこと、関係者の皆様に敬意を表したいと思います。非常に網羅的で精密なものできたと思います。

その中で、モバイル・エコシステムというのは非常に複雑で多階層にわたります。この多階層をつないで一貫したサービスを提供して、ある意味一つの世界感を提示したいというのは開発者は誰でも考えることなのです。それと同時に、ある一点の機能やサービスに絞って、誰にも負けないようなものをつくっていこうというアプローチもあって、この2つのアプローチのせめぎ合いになっています。

我々はどういうモバイル・エコシステムをつくりたいかという一つの考え方を明確にする必要があります。それは使い手の人にフォーカスを絞っていくということで、その場合に、これだけ複雑なエコシステムだと、一つの企業が全てのレイヤーで全ての機能でベストなものを提供し続けるということは非常に困難だというのがリアリティーです。その場合には、使う方がそのときに一番いいサービスを組み合わせる、または自分に合ったものを組み合わせるといったフレキシビリティを確保するというのがユーザーの最大のベネフィットになると思います。

同時に、それを可能にするということはエコシステムを開放的にするということの意味しますが、その場合には、セキュリティー上問題があるようなサービスが展開されるソフトウェアをダウンロード可能にするという懸念が当然出てきています。セキュリティー上の懸念と開放性とフレキシビリティをどうやって両立させていくかという施策を制度的にどういうふうに担保するか、または技術的に担保するかという 이슈がこれから大き

なものになってくる。開放性とセキュリティーの問題は今はトレードオフと捉えられていますけれども、これをトレードオフではないようにしていくことが次の段階で配慮が必要というか、推進していく必要があるのではないかなと考えております。

以上でございます。

○山際経済再生担当大臣

ありがとうございました。

続きまして、泉水議員、お願いいたします。

○泉水議員

神戸大学の泉水と申します。

デジタル市場については、現在、諸外国において新たな規制を行おうとする動きが活発です。EUにおいてはデジタル市場法が成立する直前でありまして、米国におきましても類似の法案が上院、下院で審議されています。やや異なるものではありますけれども、ドイツでも既に法が施行されています。

これらは事前規制と呼ばれるものでありまして、あらかじめ対象事業者を指定し、自社を優遇するとか自社アプリをデフォルト設定するなどの一定の行為を事前に禁止したり、あるいは一定の義務を事前に課すというものです。これらの規制はなぜ行われるかといいますと、それはデジタル市場、モバイルOSなどの特性から説明されます。つまり、デジタル市場ではいわゆるネットワーク効果が強く働き、一定の大きさの顧客ベースが獲得されると市場でいわゆる一人勝ちが起こります。また、規模の経済性が強く働き、消費者はロックインされます。OS等を提供する事業者は、モバイル端末という顧客接点を活用してモバイルOSをめぐる様々なレイヤーに影響力を高めていきます。

このような中で、モバイル・エコシステムを形成したプラットフォーム事業者が競争に悪影響を及ぼす危険性の高い行為類型が明らかになってきているわけでありまして。このような競争上の弊害に対しては、独占禁止法、競争法による対応では審査に相当の時間を必要とし、その間に一人勝ちが起こってしまいます。一人勝ちが起こると、それを独占禁止法により事後的に修復することは通常困難です。また、違法性が立証できても、それを迂回する手段を用いて類似の競争上の弊害が繰り返されるおそれがあります。そこで、諸外国においては、従来型の競争法によるアプローチとは異なる競争法のアプローチが考えられているわけでありまして。我が国においても、モバイルOS等をめぐる行為については、少なくともその一部については事前規制を検討していくのが適切ではないかと考えております。

今回の中間報告は、様々な行為について、そのような事前規制を含めた幾つかのオプションをそれぞれ提案するものであり、デジタル市場における課題に一定の取り組み方を示すものとして評価できると考えております。

私からは以上であります。

○山際経済再生担当大臣

ありがとうございました。

続きまして、依田議員、お願いいたします。

○依田議員

京都大学の依田高典でございます。

報告書をまとめるワーキングの座長を務めました。

国民、市民が毎日手に触れる、携帯電話、スマートフォンのOSがプラットフォーマーの2企業に複占されている現状は、日本のデジタル戦略の中で市場の多様性あるいは有効競争上の懸念となります。

携帯のOSレイヤーを起点として、ボイスアシスタントやウェアラブル端末というモバイル全体のエコシステムにその市場支配が及ぶことが懸念されております。

今回の報告書は、そうした携帯電話、スマートフォンの競争上の課題をよく整理、分析しており、また、日本がとるべき道についても複数のオプションを明確に示しております。私はその方針に賛同いたします。

20世紀には、独占禁止法とは別に電話、電力、ガスのような供給側の規模の経済性を管理する公益事業規制が採用されました。需要側の規模の経済性であるネットワーク効果が強いデジタルプラットフォームの分野では、まさに21世紀型の公益事業と言えましょう。

デジタルプラットフォーム上では、利用者が一度ロックインすると、ネットワーク効果のためにスイッチングが働きにくいという性質がありますので、独占禁止法による事後規制がどこまで有効なのか疑問が残ります。

そうした中で、EUはデジタル市場法を定め、強い事前規制を敷く方針を固めました。日本が事前規制を敷くとしても、将来のイノベーションも勘案しつつ、どういった事前規制を採用すべきなのか、報告書に対する各方面からの意見に耳を傾ける必要があります。まずは、取引透明化法のように共同規制の枠組みで官民対話の道を探るというやり方もあります。しかし、同分野の国民、市民の生活への影響の大きさから、官民の共同規制の効果が不十分と判断されれば、デジタル市場の競争を促す法律を制定するなど、強い事前規制を模索する必要もあると思います。

私からは以上でございます。

○山際経済再生担当大臣

ありがとうございました。

続きまして、関係閣僚の皆様でもしこの場で御発言を希望される方がいらっしゃれば、一言お願いいたします。

経産大臣、お願いします。

○萩生田経済産業大臣

大規模なプラットフォーム事業者による取引の透明性、公平性を確保するためにすることは、世界的に議論されている重要な課題です。

経産省では、昨年デジタルプラットフォーム取引透明化法の運用を開始し、現在、大規

模なオンラインモールやアプリストアを運営するプラットフォーム事業者を対象として、その取組状況を評価する取組を進めているところです。足元では、この法律の施行前に比べてプラットフォーム事業者による対応が改善したとの声も多く聞かれますが、取引環境のさらなる改善に向けてしっかり取り組んでまいりたいと思います。

あわせて、デジタル広告分野のプラットフォーム事業者を新たにこの法律の対象とするための作業も速やかに進めてまいります。

その上で、本日提示された中間報告は、さらにその先の論点として、スマートフォンの中核機能の寡占事業者に対し、さらに踏み込んだ規制を導入することの是非について、広く世の中の御意見をお伺いするものと理解します。

引き続き、デジタル市場の健全な発展に向けて、産業界の生声に耳を傾け、イノベーションと規律のバランスを確保するという観点も踏まえつつ、関係大臣としっかり連携しながら検討に協力してまいりたいと思います。

○山際経済再生担当大臣

ほかにいらっしゃいませんか。

それでは、最後に官房長官から締めくくり発言をいただきます。

その前にプレスが入室いたします。少々お待ちください。

(報道関係者入室)

○山際経済再生担当大臣

それでは、官房長官、よろしく願いいたします。

○松野官房長官

本日は、モバイル・エコシステムに関する競争評価の中間報告、及びボイスアシスタントやウェアラブルといった新たな顧客接点に関する競争評価の中間報告を取りまとめていただきました。

これまでヒアリングなどに御協力いただいた関係者の方々に感謝申し上げます。

約9割の世帯でスマートフォンが普及する中、その上で形成されたOS、アプリストア、ブラウザ、検索などから成るモバイル・エコシステムはデジタル社会の不可欠なインフラとなっています。しかし、少数のプラットフォーム事業者による寡占や、それによるルール設定などを通じた影響力を背景として、様々な競争上の懸念が指摘されています。モバイル・エコシステムにおいては、ベンチャー企業をはじめ、多様な主体によるイノベーションや消費者の選択の機会が確保されることが重要です。

今回の中間報告は、そうした考えの下、競争圧力を高め、公平・公正な競争環境を実現していくために、様々な課題とそれに対する対応のオプションを整理したものであります。

デジタル市場における新しい競争ルールの在り方は、今や世界共通の政策課題であり、欧米をはじめ、活発な議論が繰り広げられています。こうした中で、モバイル・エコシステムをめぐるルールの在り方について、既存の枠組みにとらわれず、各国とも連携を図り、また、広く関係者から意見を募りながら、さらに検討を深めていきます。

今後、山際経済再生担当大臣を中心に、専門家の知見も結集しつつ、関係大臣が連携して取り組んでいただくようお願いをいたします。

○山際経済再生担当大臣

ありがとうございました。

それでは、プレスの皆さん、御退室をお願いいたします。

(報道関係者退室)

○山際経済再生担当大臣

ありがとうございました。

本日の会議の概要につきましては、この後、私及び事務方から記者説明を行いたいと思います。

また、御自身の発言内容については対外的にお話しただいて結構ですが、他の出席者の発言について言及することはお控えいただければと思います。

議事録については、皆様に御確認いただいてから公表いたします。

以上をもちまして本日の会議を終了いたします。本日はありがとうございました。

(以上)